边疆民族

论清代西藏行政体制的演变及其特点

张永江

［摘要］清朝在西藏建立起直接统治是通过1718－1719年的“驱准保藏”战争实现的。1720年以后，清朝在西藏建立的行政体制几经变化，按其自身发展，可分三段考察。1720－1727年，为政教合一，依靠达赖——噶伦体制施政时期，主要特点是噶伦合议分辖体制。1728－1751年，为政教分离，藏王——噶厦体制为主，驻藏大臣监督时期。1751－1911年，为恢复政教合一，以驻藏大臣钳制达赖、班禅——噶厦体制时期。

［关键词］清代；西藏；行政；体制
［中图分类号］K281/288 ［文献标识码］A ［文章编号］1002－8587（2000）03－0031－13

The Development and Characteristics of the Administrative System of Tibet in the Qing Dynasty

After the war of to expel the Zungars and defend Tibet from 1718 to 1719, the Qing government established direct rule in Tibet. After 1720, the administrative system that the Qing government set up in Tibet can be divided into three stages: (1) 1720－1727, the integration of religions and politics under the Dalai Lama and Gaxia; (2) 1728－1751, the separation of religion and politics, with the Tibetan King－Gaxia, under the supervision of the Minister to Tibet; (3) 1751－1911, resumed integration of religion and politics, with the Dalai and Panchen Lamas and Gaxia, supervised by the Minister to Tibet.

国内学术界一般认为清朝在西藏建立起直接统治是以康熙五十七年（1718）清军驱逐准噶尔势力为标志的。也有人认为应提前到康熙四十八年（1709）清廷遣赫寿入藏，甚至更早。因赫寿此行“目的在于加强清政府对西藏地方的直接领导，防止和硕特蒙古再度控制西藏。”①这一观点显然是将清廷的遣官入藏视为直接统治西藏的标志。但笔者认为，清朝在康熙五十六年以前的数次遣官人藏，只能说是清廷在西藏的政治影响有了进一步的增长。因为到此为止，清廷在西藏的作为还只能是停留在敕封和赏赐其少数领袖人物上，如宗教领袖达赖喇嘛、班禅喇嘛，政治领袖如顾实汗、达赖汗、拉藏汗及第巴桑结嘉措。清廷遣藏的官员也多是使者身份，对西藏政治无大影响。只有1709年的赫寿赴藏，清廷授于他的使命是“协同拉藏汗办理事务”，“管理西藏事务”，但实际上他根本无力做到这一点，入藏一年多，惟一做到的就是会同拉藏汗、班禅及西藏诸寺喇嘛，疏请颁赐拉藏汗所立的波克塔胡必尔汗（益西嘉措）以达赖喇嘛封号。②因为这一时期清廷之于西藏还只能说是一种间接统治关系，一种政治保护关系，清廷的意旨尚不能无障碍地得到贯彻执行，如1706年康熙帝曾令拉藏汗“拘假达赖喇嘛赴京”，但遭到了拉藏汗的明确拒绝。③简而言之，清廷尚不具备在西藏

［收稿日期］2000—04—08
［作者简介］张永江（1963－），男，北京师范大学历史系博士后；北京100875

行政的任何前提条件。但1717年的准军入藏和1720年的清军入藏则使局面得到改观。一是原有的和硕特汗王势力的政治统治因拉藏汗被杀而终结；二是准噶尔军事统治时期建立的藏王（第悉）体制随着清军入藏、准噶尔势力退出而瓦解。自此，西藏被正式纳入了清朝的版图。康熙说："今大兵得藏，边外诸番悉心归化，三藏、阿里之地俱入版图。"[④]随之，清朝方面的临时军政府对达克杂（达克咱，藏文文献谓之达孜夏仲、达孜娃，名拉杰饶旦）为首的伪藏王（第悉）政府和准噶尔的残余势力进行了彻底的清算。[⑤]在此基础上，清政府完全具备了在西藏修正乃至重新设计行政模式的可能性和必要性。

1720年以后的西藏行政体制几经变化，按其自身的发展，可分为三段来考察。

1720年至1727年，为政教合一，依靠达赖——噶伦体制施政时期。1728年至1751年，为政教分离，藏王——噶厦体制为主，驻藏大臣监督时期。1751年至1911年，为恢复政教合一，以驻藏大臣钳制达赖、班禅——噶厦体制时期。

一

第一时期为清廷在西藏行政体制草创时期。为说明清朝在西藏的行政体制，必须先回顾一下和硕特汗国时期在西藏的施政体制。和硕特在西藏的统治带有浓重的军事统治色彩。汗王执掌军事大权，有专门的蒙古军队驻守西藏。一般地说西藏的行政及其他世俗权力如官员任免、属民管辖及征收贡赋等均以"供奉"的形式赠予达赖喇嘛。由于政教合一的历史传统，拉萨既是全藏的宗教中心，也是政治中心，权力中枢是哲蚌寺的噶丹颇章宫。噶丹颇章一名源自"多康俄莫"(蓝色石屋)，是位于哲蚌乃东巴的一所宅第。1518年由藏王札西札巴奉献给二世达赖根敦嘉措，后被命名为噶丹颇章，也称"天命兜率宫，"此即当时的噶伦厦政府所在地，后迁至布达拉宫。达赖喇嘛之下任命了第悉（摄政王），负责日常行政事务，重要事务禀呈达赖喇嘛处理。第悉之下是一些专门的负责官员，如仲尼（卓尼尔，秘书、传事官）、孜本（财政官员）等。在地方，也分两个系统：各寺院设第巴（总管），负责宗教事务：各宗（宗为县级行政单位）设宗本。各宗之下则为豁卡（贵族庄园），是基层行政单位。

准噶尔占领时期没有触动这一体制，只是在各地派驻了宰桑，即占领军委派的蒙古办事官员。

清朝接管西藏以后，既废除了藏王（第悉）体制，也无意恢复昔日的蒙古汗体制，因为无论是藏王体制还是蒙古汗王体制在本质上都是一元权力系统，其未来发展趋势都必然是独立的难以控制的政治势力的出现，这显然是清朝方面所极力避免的。"众建以分其势"是清朝处理边疆民族地区政治的成功经验，屡试不爽，于是清廷也本着这一原则来改造西藏政治。

但是，恢复秩序和重建一套既适合雪域高原社会，又符合清政府需要的政治体制决非旦夕可以奏功的。显然一个过渡期必不可少，而组织一个临时军政府，乃是完成过渡期一切任务的先行步骤。

这个临时政府1720年10月进入拉萨之始已开始运作。成员包括清朝军方将领和西藏当地贵族。按藏史记载有：公策旺诺尔布、顿珠王、丹津王、埃伯（阿宝E·spos)、贝利（Bai－li）阿尔布巴及隆布鼐。[⑥]按伯戴克氏的看法则是，在延信将军的主持下，政府由两名喀尔喀王公（策旺诺尔布及敦多布多吉)、两名青海和硕特首领（罗卜藏丹津和阿宝）以及两名西藏贵族（阿尔布巴和隆布鼐）组成。[⑦]也许还应包括康济鼐。藏史中的顿珠王即喀尔喀亲王敦多布多吉，埃伯、贝利系汉译本翻译标点错误，即阿拉善部阿宝贝勒。临时政府的主要工作是清除准噶尔的残余势力，重建政治秩序。混迹于寺院中的五名准噶尔喇嘛（均系当时的寺院总管)，被斩首，其余被监禁。同时组织临时法庭，甄别和审判以藏王达克咱为首伪政府官员及其亲属。这一切之后，便着手封赏有功人员，组建正式的政府机构。大体上，到1721年春，临时政府使命完成，让位给正式的新政府。

新政府的组织，完全是按照新的原则进行

的，首先是建立噶伦合议分辖体制。早在准噶尔占领后期，特别是清军开始入藏行动之后，西藏的边远地区已经有一些贵族起兵反抗准噶尔的军事统治，如西部西藏噶大克的藏官康济鼐，后藏地区的贵族颇罗鼐，控制了阿里和后藏地区。[8]工布地区的长官阿尔布巴和第巴隆布鼐也投入清军阵营，配合清军行动。[9]这些人是反抗准噶尔统治的有功之臣，当然也是清朝统治的依靠力量。清廷首先将这批人封为王公，并授予他们噶伦（噶布伦，大臣）职务。具体封授情况，文献记载有异。一说 1721 年3月，“第巴阿尔布巴、第巴康济鼐著俱授为贝子，第巴隆布奈著授为辅国公。”。[10]另一说为“（康熙）六十年，叙唐古特迎降功，封第巴康济鼐、阿尔布隆固山贝子，隆布鼐辅国公，理前藏务，颇罗鼐札萨克一等台吉，理后藏务，各授噶布伦”。[11]阿尔布隆即阿尔布巴。据此则受封者为四人，均为噶布伦。藏史也记载，最初封授为三人，其康济鼐、阿尔布巴是先委任噶伦后封贝子。隆布鼐是封公爵后任噶伦。颇罗鼐只是代贝子康济鼐掌管政务，既未受封也未授噶伦。[12]现代学者们的看法也不一致。夏格巴认为，“这新政府是一个大臣会议为首——由两名正大臣，两名副大臣组成——他们对行政负责。西部西藏的长官康济乃受到大清巴图鲁的封号受派为首席大臣。工布地区的长官阿尔布巴受派为另一正大臣。札尔乃和龙布乃为副大臣，1723 年以后颇罗乃也成为会议大臣。”[13]吴丰培、曾国庆认为，“废除独揽藏政大权的第巴职务，建立了僧俗贵族掌政的四噶伦制，任命康济鼐为首席噶伦，阿尔布巴、隆布鼐、扎尔鼐为噶伦（以后又升任颇罗鼐为噶伦）”。[14]牙含章认为，“另派拉藏汗的旧臣达钦巴都（即康济鼐）总理全藏政务，又封阿尔布巴（藏史为噶伦阿丕）、隆布鼐、颇罗鼐等四噶伦，协助藏王处理日常政务，并分别授予贝子、公、台吉等爵位。”[15]上述各种说法都有一定问题。夏格巴的看法中有两点不确：其一所谓“大清巴图鲁”封号 Dai čing Ba γ atur，非来自清朝，而是来自七世达赖喇嘛，是 1721 年为表彰其抵抗准噶尔“劳绩超群[16]”而授予的，他还是拉藏汗的爱婿。[17]其二，正副大臣之分，是在雍正三年。“三年，大军还，以康济鼐总藏务，阿尔布巴副之。”[18]吴丰培等人说法中的“四噶伦制”，是乾隆年间的定制，“（乾隆）十五年……始不封汗王、贝子，设四噶布伦分其权，而总于达赖喇嘛，以全藏地与之。”[19]此前并无固定人数。牙含章视康济鼐为藏王，非噶伦，也不确。实际上是先授噶伦，后总理藏务，但无藏王之名。

实际上，康熙六十年只封了三人。雍正二年（1724）补封了颇罗鼐。[20]如伯戴克所指出的那样，藏史《如意宝树史》称康济鼐为第悉是错误的。[21]至于扎尔鼐，封爵授职更晚，是在雍正元年以后才进入中枢的。他们获得噶伦职衔，是分两批。第一批即前述的首封三人，时在康熙六十年；第二批即补授颇罗鼐、札尔鼐，时在雍正元年。分辖前后藏。从这些噶伦的身份看，都是旧贵族，或系拉藏汗旧臣，或是旧噶伦，他们既接受清朝封爵，复授以官职，分辖一方。性质上很类似蒙古王公札萨克。在封授之初，虽爵位有高低，但从职务看都是噶伦，彼此无上下从属关系。在他们之上，还有一个临时三人最高权力机构——由公策旺诺尔布总领，“系率军总理西藏事务驻藏之臣”，[22]并以额驸阿宝、都统武格为军务参赞组成。其下还有副都统常龄、侍读学士满都、员外郎巴特麻、知府石如金等随军入藏办事的满汉军政官员。这一机构是保证藏官系统建立之初正常运作的基础，一直存在到雍正元年。从上述情况看，清廷最初是想在西藏推行札萨克模式的。噶伦相当于札萨克。直到《乾隆会典》中噶伦仍被视为一种爵位。[23]因为直到乾隆初年，噶伦一职是否世袭，尚未有法律规定，受封的西藏贵族也定时或不定时地向清廷遣使纳贡，清廷则依例赏赉。但西藏不同于蒙古：其一，西藏在政治上虽经历过分裂割据，但远不如蒙古严重，而且在宗教上它是统一的。达赖喇嘛是全体藏人的精神领袖，任何贵族都不可能形成与达赖相抗衡的世俗权力。另外长久的政教合一传统，也使达赖成为藏民心目中的最高权力偶像和政治领袖。这是一个等级秩序森严的社会。其二，1612 年以来西藏始终存在着一个强有力的统一政府，过去是日喀则的藏巴汗政权，现在则是布达拉宫的噶厦（大臣议政公所）。其三，西藏是以农业为主的

定居社会，游动畜牧业不占主要地位，它有自己的一整套社会组织。这些因素都决定西藏不可能照搬蒙古的札萨克制度。

这种若干有实力的贵族地位平列，平等议事，而又各有分工、互不干预的政治体制，我们称之为噶伦合议分辖制度。所谓合议，“其康济鼐、阿尔布巴、隆布鼐、颇罗鼐、扎尔鼐等五人，赐封有差，于大召寺内设立公所，五人会办西藏大小事务。”[24]这一组织形式，国外学者或称为大臣会议，[25]或称为内阁大臣会议。[26]因为噶伦的藏文本意即为国师、大臣、宰辅。[27]中国学术界一般称为噶厦。所谓分辖，是指各噶伦均有自己的管辖范围：康济鼐，“管理后藏以西之北一带地方”；阿尔布巴，“管理工布以东一带地方兵马事务”；隆布鼐，“管理西藏东北一带地方兵马事宜”；颇罗鼐，“管理后藏扎什隆布一带地方兵马事务”；扎尔鼐，“管理藏内附近地方兵马事务”。[28]这样，客观上就形成了阿尔布巴、隆布鼐、扎尔鼐管前藏（卫），颇罗鼐、康济鼐理后藏及阿里地区两大派系并存局面。在这个松散的大臣会议之上有达赖喇嘛，更主要的是前述由清廷驻军将领组成的临时最高权力机构，必要时可以左右噶厦的决定。[29]

1723 年上述体制架构，发生了重大变化，主要是达赖喇嘛世俗权力的恢复和首席噶伦的出现。康熙末年，清廷对西藏采取的是驻兵镇守的政策。驻防西藏的汉蒙官兵有 3000 名，“以公策旺诺尔布总统管辖”。[30]同时重点建设了由四川进藏的驿站交通系统，以保障驻藏官兵的粮饷运输。雍正即位伊始，便实行了“退出”西藏的政策， “应将驻藏官兵尽行撤回”[31]。导致政策改弦更张的原因，雍正说：“恐屯扎日久，唐古特等供应繁费。”[32]一支数千人的军队，当然需要一笔不小的开支，对物产不丰的西藏来说，肯定是不轻的负担。但深层次的原因恐怕是驻藏官兵原是雍正的政治对手允禵的手下，担心宫廷的政争会激起边疆的变乱。其次，驻藏部队组成成份复杂，导致“在藏官兵不睦、”军政官员之间“任意生事”[33]，也是原因之一。其三，清廷认为威胁西藏安全的第一危险因素准噶尔已遭重创，西藏的压力已被解除。清军退出西藏的同时，一方面，安排康济鼐保举人选，负责阿里地区。另方面在通藏大路要塞叉木多（昌都）驻有重兵，随时应援西藏。至于西藏地区政务的运作，清廷方面的军政府既经退出，乃不得不尝试恢复达赖喇嘛的政治权力，“雍正元年，诏给第六世达赖喇嘛册印，文视第五世达赖喇嘛，别赐敕司噶布伦务。[34]藏文史料也说雍正帝的使者“带来要像五世达赖喇嘛时那样持理政教的圣旨。”[35]但清廷又不放心，于是再派理藩院郎中鄂赖“前往西藏办事”[36]，作为中央代表，监督藏政。但是很快，鉴于达赖刺嘛在随后发生的罗卜藏丹津反清事变中的表现和作用，[37]清廷对达赖喇嘛采取了警告性质的抑制态度。如在经济上，禁止达赖喇嘛向喀木地区（西康）的叉木多、乍丫、巴塘、里塘索取“鞍租”，同时以免其纳税，赏给定量茶叶为补偿。[38]在政治上则扶植康济鼐，尽可能地抵消达赖喇嘛的政治影响。

早在雍正元年，负责西藏事务的两位最高军事首领延信和年羹尧即提出在西藏设第巴总理藏务的设想，“令达赖喇嘛于各地堪布番目、保举一名忠厚可靠、平素随唐古特人意者，作为西藏第巴，总理其事可也。此第巴并非封给，故嗣后倘不能事，即行更换，亦不难”[39]。即作为官职而非世爵，既非终身制，也非世袭制，以杜其弊。但雍正认为“事属重大”，“朕意尚未定”而暂时加以搁置。这一设想直到两年以后才被清廷采纳实施。

1725 年清廷授权康济鼐兼管前藏和阿里“两处往来行走”办事的权力以及“居住西藏总领办事”的地位，康济鼐不在前藏时，“其地方事务即著贝子阿尔布巴总领办理”[40]，从而确立了康济鼐、阿尔布巴，特别是前者高于其他噶伦的地位。是年年底，清廷议政王大臣会议议定：“康济鼐、阿尔布巴既封为贝子，管理西藏事务，请令康济鼎总理，阿尔布巴协理，颁给敕谕，晓谕唐古特人等，尽令遵奉二人约束，庶免扰乱之患”[41]。这就是所谓的康济鼐任首席噶伦及正副大臣之别的由来。同时派副都统宗室鄂齐入藏考察藏政。

与此同时，达赖根据诸噶伦政见分歧的实际情况，也遣使北京，“请遣官一员眷顾土伯特众生，指导诸事”。雍正重申，“康济鼐等办

理藏务，与朕所派官员无异”[42]，支持扶植康济鼐的政策。

1727年1月（雍正四年十二月）清廷“颁给总理西藏事务贝子康济鼐印”，[43]标志着以康济鼐为首的噶伦合议分辖体制正式形成并法律化了。

但这一体制从一开始就孕育着危机。五名噶伦中，康济鼐和颇罗鼐起家后藏，同属拉藏汗系统，且颇罗鼐系康济鼐提拔保举的，二人自然政见一致。阿尔布巴、扎尔鼐、隆布鼐是前藏贵族。前藏是达赖喇嘛所在地，是全藏重心。三人同属第巴系统，阿、隆原即噶伦，扎尔鼐则是强佐（强佐巴，一译商卓特巴，苍储巴），是六世达赖的理财官。阿尔布巴与康济鼐同封贝子，却由后藏康济鼐总理全藏，阿尔布巴不服是必然的。于是噶伦会议围绕二人形成了前藏系和后藏系，“属下的官员都慢慢地加入了这两个派系，他们各以自己地方的利益为主”[44]。鄂齐报告说：“首领办事之人互相不睦，每每见于词色。达赖喇嘛虽甚聪敏，但年纪尚幼，未免有偏向伊父索诺木达尔扎之处。康济鼐为人甚好，但恃伊勋绩，轻视众噶隆，为众所恨。阿尔布巴赋性阴险，行事异于康济鼐，而索诺木达尔扎因娶隆布奈二女，三人合为一党。若调唆达赖喇嘛与康济鼐不睦，必至争竞生事。”[45]前藏系还有达赖之父索诺木达尔扎这一干将。他既无官衔，也无封号，但却是一位名副其实的政要，“经常参加大臣会议”[46]。这样，前藏系有达赖喇嘛庇护，后藏系则仗恃清廷。双方既有地方利益之争，又有政见上的严重分歧[47]。双方形同水火冰炭，分裂火并已迫在眉睫。

双方党争清廷早有察觉，因此在得到鄂齐报告之前，已经讨论在藏设立办事大臣的设想，“雍正四年议准：西藏设驻藏大臣一员，办理前后藏一切事务”[48]。但其实施则是在讨论了鄂齐报告之后。“著内阁学士僧格、副都统马喇差往达赖喇嘛处”，“赍旨前往晓谕，令伊等和好办事”[49]。这是驻藏大臣制度实施的开始。

1727年8月6日（藏历火羊年六月十八日[50]，雍正五年六月十八日）内讧升格为武装政变。前藏系在拉萨大昭寺拉章（三界大殿）楼上达赖喇嘛的卧室里袭杀康济鼐，并杀死了其家人。颇罗鼐身在阿里，逃过此劫，却又受到前藏军队的进攻。颇罗鼐一面奏明清廷，请求武力支援，一面联合康济鼐之兄噶色鼐（多仁）及其旧部，组成后藏军队反击，政变又演为全藏规模的内战。清廷最初冀望颇罗鼐自己击败对手，故迟至次年五月才发兵入藏。藏内对抗双方，一度在班禅和达赖喇嘛的调停下停战，但很快又开战。次年五月，后藏军攻入拉萨，阿尔布巴等三噶伦遁入布达拉宫请求达赖庇护。达赖在颇罗鼐的压力之下同意交出三噶伦，但要求“对于有罪的噶伦们，可让他们安在，免于死刑”。双方达成协议，“听候皇帝的命令，命令未到之前免于斩首。”[51]内战结束。八月初一日，查朗阿为首的清军到达拉萨，在审讯噶伦后将其中二人凌迟处死，其余人犯分别处斩或发遣内地为奴。

酿成至关重要的藏政建设第一时期终结的这场政治危机导因何在？前面我们已做出了简要的回答。我们的结论主要是依据清朝方面的材料来审视的。藏史方面努力将其归结为两派宗教政策的对立。谓康济鼐借皇帝口谕压制旧派密宗寺院，使宁玛派自行消亡。[52]而“阿尔布巴、隆布鼐、扎尔鼐三人则除了宁玛巴之外，厌恶其余各教派”，“于是三人密谋打倒岱青巴都尔和台吉颇罗鼐。”[53]藏史中的这些记载影响到后来一些研究者的看法，人们相信这是双方冲突的原因，至少是原因之一。[54]实际上，正如洛桑赤列所指出的，宗教政策的歧异只是矛盾的形式，实质则是相互争夺政权。[55]而且，笔者认为，恐怕还不仅仅是地方利益代表者噶伦间的争夺，随着康济鼐地位的迅速上升，一定程度上也威胁到了达赖喇嘛的世俗权威。“佛爷和康济鼐已可谓政教合一”，“文武诸事，康济鼐业已大权在握”[56]，恐怕也非达赖喇嘛愿意看到的。另外，藏史中所谓引发两派宗教对立的雍正皇帝的压抑宁玛派的诏旨，在已公布的满汉文档案、文献和藏文档案中无任何踪迹可寻，也难以肯定实有其事。

二

第二时期，1728—1751年，为西藏政制

调整时期。1727—1728 年的西藏内战使清廷意识到一系列问题的存在：噶伦过多，且地位平等，易生嫌隙，形成派系；完全依靠达赖，西藏无驻军不行，无法及时弹压变乱；西藏无常驻清廷代表不行，无法监督藏政。因此清廷逐步调整了西藏行政体制。

首先是使驻藏大臣制度化，建立驻藏大臣衙门，初建在大昭东北方向的通司岗（宠岗），又先后迁址扎溪新城、撒木珠康萨尔（珠王府），再迁鲁布[57]。配备有部院司官、笔帖式等办理公务必须的属官和文员。规定了驻藏大臣及其属员三年轮换制度。驻藏大臣的员额也逐渐稳定在两人。规定驻藏大臣的职责是总理和协理西藏事务[58]。

第二，努力使政教分离，削夺达赖喇嘛的职权。在西藏内战中，达赖喇嘛事实上成了前藏系的后台和庇护人。在颇罗鼐给雍正的奏折中，达赖喇嘛甚至成了动乱和内战的罪魁祸首。[59]颇罗鼐已不可能与达赖和衷共济。清廷断然采取措施，将达赖父子迁离拉萨，移住到里塘噶达寺（在今甘孜藏族自治州乾宁县）。当时对藏众宣布的公开名义是“宣布达赖要朝拜皇帝”[60]，“有令瞻仰天颜之谕旨”，因未出痘，不能入京而留居里塘。[61]后来的解释则是“从前令达赖喇嘛移驻泰宁，原因彼时藏中有阿尔布巴等事，恐准噶尔逆贼乘间来犯，是以令其移至近边地方，以便照看”[62]。实际上正如夏格巴所言，“达赖的父亲是这三位大臣和他们政策的有力支持者，对拉萨的阴谋事件负有重大责任”[63]。杜齐更认为“达剌喇嘛本人被流放”[64]。达赖喇嘛的处境类于监视居住，清廷派两千清兵驻扎防护，“凡有藏内人来噶达者，令西藏噶隆给发图书路引，以便稽查”[65]，直到七年以后才返回拉萨。其父也被雍正召往京城。或许是为了消除此一举措带来的副作用，1729 年清廷封达赖之父索诺木达尔扎为辅国公，并特别指示他对“西藏之事毫不干预”[66]。第三，扶植颇罗鼐，重建噶伦系统。颇罗鼐依靠自己的力量结束了内战，他的地位得到意料之中的承认和褒奖，包括口头奖谕和三万两白银。新政府的组织则完全以颇罗鼐为核心，由他推荐任命了两名新噶伦，分管前藏；颇罗鼐本人总管后藏。然后由颇罗鼐“统管前藏、后藏”，[67]虽是暂时的，却不妨后来成为长期的。这个三人政府的亲和力和行政效率显然非前此的五头政治所能比拟。紧跟着又封他为贝子，成为名符其实的政府首脑。1731 年再封为贝勒，并加封其长子朱尔默特册登为辅国公。1731 年以后又增补了两名噶伦。就在这一年清廷铸印给颇罗鼐，封他“办理卫藏噶隆事务多罗贝勒”，表明西藏政制的调整工作已经完成[68]。

第四，在西藏常驻军队，加强驻藏军政大臣的力量。初议三千兵马，后定为二千，“以备差遣”。全面接管了西藏地区的防务和治安。这支军队后来缩小到五百人。

第五，宗教事务方面，虽然达赖离藏前指定了甘丹寺法台为代理摄政，清廷还是移班禅二世住居拉萨，并接管了后藏的一些地区的世俗权力。[69]这显然是为了填补达赖留下的宗教权力真空。直到 1734 年达赖返归拉萨。

经过此番调整，清政府重建了西藏施政体制。与上一时期相比，它有如下变化：在最上端担负指导责任的不再是达赖喇嘛，而是驻藏办事大臣。政府的实际负责人是总理大臣颇罗鼐，他长驻拉萨而不是像康济鼐那样来回奔走。手下有噶伦四人，均是由他提名、清廷任命的。也就是从这时开始，噶厦（bka’－s’ag）由四位噶伦组成成为定制，直到 1951 年。虽然四人中三人有清廷封号，一人为小贵族，但都不再是一方豪强。他们是法定的颇罗鼐的下级官员。达赖喇嘛的崇高地位依旧，但其权力只限于宗教事务。一位西方神父说：“达赖喇嘛虽已回复到以前在拉萨的状况，但他受到严格的限制：他只能从事宗教活动。”[70]

现在的问题是驻藏大臣到底拥有多大权限？清廷赋予他们的职责是模糊的，所谓“总理藏务”[71]表现在哪些方面？驻藏大臣与颇罗鼐之间是监督、指导关系，抑或上下级关系，还是如伯戴克所说仅仅是形式上的“监护”关系？都没有明确规定。从个别史料反映的情况看，双方的关系倾向于前者[72]，驻藏大臣负责防务、治安，涉及周边政权的外交事务则由驻藏大臣、颇罗鼐和达赖喇嘛三方共享（但一般情况下彼此知会）。一般藏内事务颇罗鼐全权处理，但重大事务，如噶伦任免须经驻藏大

臣，在一般情况下颇罗鼐无权上奏皇帝，须驻藏大臣转奏，但颇罗鼐有权单独遣使向北京朝贡，实际上存在与皇帝单独沟通的渠道。颇罗鼐还拥有军队的管理和指挥权，当然是藏军。他将内战时期自己率领的民众武装组织、训练成了一支新的常规军队[73]。作为政府首脑，他拥有很大的自治权力，这是事实。但他不是独立施政的。藏文材料记载雍正在授予他总理噶伦事务之印时诏令他："西藏事务，善为掌管。凡汉、藏、霍尔蒙古贵贱人等，如果违犯你的法令，可依法惩处；今后，惩办其他任何贵族，应向朕禀告原由"[74]。他 1739 年受封为郡王，这是清朝颁给贵族王爵中的二等爵位，其地位类似于旧的摄政王或藏王（第悉），但不是欧洲传教士所称的王（ king）。简而言之，他不是一个独立政治实体的首脑。他确实不必咨询达赖喇嘛，但他必须接受清廷的控制和驻藏大臣的监督。他的地位、权力甚至荣爵都是清廷授予的，当然清廷也有权予以剥夺，只要有此必要。清廷在藏拥有驻军、设官（派驻官员和封授噶伦）、外交等主权，这些怎么能仅仅视为"监护权"，甚而连监护权也"仅仅是形式"呢？伯戴克在这一问题上的看法是不符合实际的[75]。在清廷看来，颇罗鼐和达赖喇嘛的关系是平行的，因而也是同等重要的。清廷依靠他们从政治和宗教两方面维护西藏的统治秩序。它把宗教权力授予达赖而把世俗权力授予颇罗鼐，乾隆明确谕示颇罗鼐"达赖喇嘛系执掌阐扬西方佛教之人，尔系约束管理藏内人众之人，尔二人同心协力，以安地方"，"朕视尔二人俱属一体，从无畸重畸轻之见"[76]。对驻藏大臣的指示也说："二人皆系彼处大人，原不可轩轾异视。"[77]但是清廷政教分离、两头并存的政治策略，固然由于其互相牵制而利于清廷控驭，但这是一把双刃剑，双方之间势必要为权力而明争暗斗。随后到来的珠尔默特纳木扎勒之乱，在相当程度上反映了这一问题。

这一时期，清廷在西藏统治的社会基础主要是三家族。势力最大的首推颇罗鼐家族。这个家族的真正崛起是在内战之后。这个家族祖先成为贵族是在十七世纪中期和硕特汗国统治时代，达吉和阿松兄弟出任后藏地方行政官员，阿松得到达延汗赏赐的封地——位于江孜南部山区珠颇拉地方，后代遂以颇拉家族而闻名。第二代为帕玛杰波，不清楚他任过什么职务。第三代即颇罗鼐兄弟，颇罗鼐本人的青云直上不必详说。他的弟弟诺颜和硕齐若丹，在内战中曾配合颇罗鼐组织后藏军队与前藏军作战，立有战功，雍正十二年（1734）被清廷册封为札萨克头等台吉[78]。汉藏材料都表明，此人内战前就是军官，"管理哈拉乌苏喜拉依古勒之兵"，统兵驻防那曲（黑河，蒙语为 qara üsü）[79]。诺颜和硕齐是蒙语称号 Hoyan hošo či 的音译，意为先锋官，大约来自和硕特汗国时代。他长期驻防那曲，握有两千兵马，死于 1736 年。其台吉封号先后由其弟哈什哈诺丹顿珠（乌曲喀夏喀，1740 年卒）、齐旺多尔济（1745 年卒）继承。随后又传给其子旺堆，得到过阿哈也可地方的军事指挥权，此后这一家族的封号一直传承下去，并以霍尔康萨家族闻名[80]，成为颇拉家族的著名旁支。

颇罗鼐是十八世纪前半叶西藏历史上的中心人物，主持藏政近二十年。他本人由札萨克台吉而贝子、贝勒，直至郡王，其子嗣也贵幸无比。长子珠尔默特策卜登（珠尔嘛特册登）原住后藏年绒地区，手中握有兵力。内战期间从颇罗鼐进军拉萨，立有战功。1730 年受封为札萨克一等台吉，1731 年封辅国公，1746 年晋封镇国公[81]。他长期负责阿里等三处驻防[82]，被人们称之为阿里公或阿里王。1750 年为其弟珠尔墨特纳木扎勒所杀。

颇罗鼐次子珠尔墨特纳木扎勒，原无封号，长期带兵驻防藏北达木、腾格里湖地方[83]，1734 年受封为札萨克头等台吉[84]。1746 年作为颇罗鼐王位和未来权力继承人为清廷所确认。1747 年成为全藏的领袖人物。1750 年因叛乱而为驻藏大臣诛杀。其子达尔札策凌和其母被处死，庄园被充公。但直到 1750 年，这一家族在整个西藏的政治地位无疑是首屈一指的。

第二个是七世达赖喇嘛家族，即藏史中所说的桑珠颇章家族，简称桑颇。源于索诺木达尔扎父子建于雅鲁藏布江北部支流桑日河谷的桑珠颇章宫。七世达赖格桑嘉措作为西藏的最高宗教领袖，在其地位的确定、正统性、合法性的取得方面，清廷是起了决定性作用的。随

着七世达赖崇高地位的确立，其家族对政治的影响也日益明显，特别是达赖之父索诺木达尔扎。藏文材料显示他在康济鼐的噶厦中虽无名号，却是政治核心中的枢要。许多重大事件都有其参与，清廷也很重视他。[85]后因内战中属前藏系，战后与达赖喇嘛一起被迁离拉萨，并曾被带到北京受审查。[86]鉴于他的特殊身份和影响力，清廷最终还是封他为辅国公（1729年）。其后次子恭格丹津（1744年）、孙札什纳木札勒相继承袭。曾担任噶伦等重要官职。

第三个重要家族是噶锡家族。该家族也称朵仁（多仁，tdo－ring）家族。其宏大基业是由香地的康济鼐（索南杰波）创立的。如前所述，他是拉藏汗旧臣，曾任阿里三围的长官，1721—1727年成为清朝在西藏统治的中流砥柱，1727年8月为前藏系谋杀。多数文献资料只记其妻、妾、家人被杀，未提其子。故伯戴克推测他“显然无嗣而终”。从新近公布的藏汉文档案中的相关报告来看[87]，这一推测是可信的。因此康济鼐这一支断了香火。康济鼐之后，噶锡家族的传承历史地落在了康济鼐之兄噶锡哇才旦扎西（喀锡色布登喇什）一支身上。早在1725年经康济鼐提议、清廷允准，噶锡哇才旦扎西被任命为阿里总管。内战开始后他起兵为弟复仇，配合颇罗鼐，在甲噶（甲喀）一战中阵亡。“其长子噶锡巴纳木扎勒色布腾从颇罗鼐台吉集后藏兵拒……驰奏乞援”[88]。1729年追授色布登喇什为一等台吉，子纳木札勒色布腾袭爵。1731年晋封为辅国公，世袭罔替[89]。据记载他曾被授为噶伦，并与颇罗鼐的女儿结婚[90]。《西藏志》关于他的记载，除了他是颇罗鼐之婿这一点外，均不正确[91]。两大家族政治上的伴生关系又通过姻娅相联得以巩固。他卒于1739年[92]。其子巴桑才仁也被授予台吉称号。其弟多仁班第达继承了其辅国公爵位，并顶替他担任噶伦[93]。其本名衮波额珠若丹，班第达系称号，来自达赖授予的诺颜班第达（Noyanbandida）称号[94]。1750年珠尔默特那木扎勒叛乱期间曾受达赖喇嘛和驻藏大臣之命出面维持政府和恢复秩序。任噶伦长达四十余年，卒于1792年。伯戴克认为他与其兄噶锡鼐共同娶了颇罗鼐的小女儿德丹卓玛[95]。在当时的西藏社会，共妻制（夫兄弟婚）是允许的。这种习俗构成了民族学上独特的一妻多夫制的西藏类型。

在1750年以前，清廷还册封了一些其他的贵族。如达尔札章、陆占巴、巴杂鼐、大衍等六人被封为札萨克头等台吉[96]。此外还有札萨克一等台吉策仁旺杰（车凌旺扎勒）、索诺木旺扎勒父子。但在西藏政治生活中唱主角的无疑是这三大家族。

三

藏政建设的第三时期是1751－1792年。这一时期最重大的变化是恢复政教合一体制，同时提高驻藏大臣的地位，使之与达赖喇嘛同样成为藏政的指导力量。也可以简单称之为驻藏大臣与达赖喇嘛双头政治时期。

变革的契机是1750年的珠尔墨特那木扎勒叛乱。仰赖颇罗鼐卓有成效的行政管理赢得的清廷的无限依赖，珠尔默特那木札勒得到了乃父生前所拥有的一切。用乾隆帝的话说：“伊身为藏主，操生杀而擅富贵，俸赐所颁，贸易所入，岁获重赀，而且倚借中朝声势，众蒙古皆与往来，可得厚利，伊更何所贪图希冀？”[97]但他并不满足，他希望得到专制的权力，“独居其地，雄长一方”。既不要达赖喇嘛的凌驾，也不要驻藏大臣的监督。他与达赖喇嘛的矛盾是世俗权力与宗教权威间的矛盾，这在颇罗鼐的晚年已激化过一次，即达赖喇嘛僧官以厌胜方式镇压颇罗鼐事件。珠尔默特那木扎勒袭位后又表现出来：一是拒绝达赖给其父吊奠诵经；二是1748年借口天花病劝达赖离开拉萨。对清廷，他则采取了巧妙得多的方式，诱使乾隆撤走了拉萨驻军的五分之四，使驻藏大臣徒有其名，无法行使任何权威。接着又向清廷提出云南中甸地区的管理权归属问题。清廷虽有觉察，但反应却很缓慢，只是增派傅清到西藏办事，协助年老的驻藏大臣纪山。珠尔墨特那木扎勒先派人谋杀了其兄、忠于清廷的珠尔墨特策布登及其子彭措旺波，又派自己的儿子达尔扎策凌接管阿里。1750年7月他公然从工布调运大批武器弹药和1500名藏军前往拉萨[98]，武装叛乱一触即发。1750年11月11日，清廷驻藏大臣傅清和拉布敦先发

制人，设计诱杀珠尔墨特那木扎勒[99]，并派人传令班第达"让彼管理藏事。"[100]其余党煽起暴乱，暴徒杀死驻藏大臣傅清和拉布敦及大部分驻藏官员和一部分士兵。达赖喇嘛出面控制了局势，任命班第达作为临时政府首脑，负责恢复社会秩序[101]。二人随即联名向乾隆帝上奏事件经过始末。在新的驻藏大臣班第和那木扎勒及大军进藏之前，拉藏已恢复平静。

珠尔墨特那木纳扎勒的反叛再次证实，蒙古型的扎萨克王公施政模式是不适合西藏的，无论是分立方式还是集权方式都不适合。一切必须重新开始。叛乱过去一个月后，即十一月十八日，乾隆在给达赖喇嘛和办理噶隆事务公班第达的敕谕[102]中，对前一阶段在西藏的施政作了深刻地总结和反思："朕之加恩过厚，有以纵之"；"至朱尔墨特那木扎勒本不应承袭郡王，因念其父颇罗鼐一生恭顺效力，是以施恩格外，令其袭郡王爵，乃伊自管理藏事以后，肆虐逞威，骄纵日甚。又因朕许其撤回驻藏官兵，伊更自鸣得计，荼毒所部番众，贪淫无忌。"从而得出结论："由今观之，办理噶隆之人，权势不可使太专，是乃朕所加恩永辑藏地亿众生灵之要道也。"乾隆的这一认识，很快表现为调整体制的一系列实际举措。A：以驻藏大臣未奉谕令和班第达表现欠佳为由，推翻达赖喇嘛对班第达的临时政府首脑的任命，将其降为一般噶伦，从理论和实际上清除了班第达出任藏王的可能。B、确定各方在西藏政治体制中的地位，划定各自权限。即承认达赖喇嘛的政教领袖地位，但达赖不能独立管理藏政，须与驻藏大臣协商办理，如噶伦选拔等。重要政务，如具折奏事、兵备、驿递，"则令钦差驻藏大臣，会同噶隆二人办理，钤用驻藏大臣关防，永为定制"。一般政务由噶厦负责，"其所属寻常细事，仍听噶隆二人照旧承办"。C、恢复驻防制度，"藏内仍照前安设重点驻防，令提镇大员弹压，三年一换"[103]。上述所有努力的出发点都在于一点：废除"藏王"体制，众建以分其势，保持西藏的稳定安宁。乾隆屡次指出："若如达赖喇嘛所奏，即将班第达立为藏王，将来又成一颇罗鼐，日后伊子又思世袭，专据其地，转滋事端。前经传谕班第，以藏地应多立头人，分杀其势。正当乘此机会，通盘筹画，务彻始彻终，为万全之计。"[104]"前于珠尔墨特那木扎勒伏诛之后，已屡经传谕策楞等，抵藏之日会同达赖喇嘛酌设噶隆二、三，以分其势，庶不至事权太重，易生事端……若仍照颇罗鼐故事议设藏王，是去一珠尔墨特那木扎勒，又立一珠尔墨特那木扎勒矣。"[105]

乾隆清楚地认识到问题的根源出在体制上，必须抓住机会从根本上加以解决，而"现在实转关一大机会"。在这一历史关键时刻，负责带兵进藏善后的四川总督策楞起了重大作用，他提出了设计藏政的指导方针："务期达赖喇嘛得以专主，钦差有所操纵，噶隆不致擅权。"乾隆完全赞同，批谕"甚是"，并授权达赖、班第达、策楞、班第（由青海派往的驻藏大臣）"汝四人和衷从长计议"[106]。1751 年 4 月，一部为各方都能接受的重要法律文件《酌定西藏善后章程》（十三条）出台，并经乾隆帝批准颁布实施。其主要内容概述如下：

A、关于噶（布）伦会议（第一、二、六条）。噶伦定例四人，三俗一僧。噶伦赴噶厦公所会办事务，不得在家办公和任用私人，噶伦只负责一般地方政务，具折奏事，驿站等重大事务，须报经达赖喇嘛、驻藏大臣办理，违者治罪。噶伦会议下设卓呢尔、仲意、笔七格齐等办事官员。

B、关于地方官的设置、任免和治罪（第三、四、五、六条）。地方官员分军、政、教三系统。地方军事系统分卫、藏两区，设代本（代奔）五人，清廷颁给任命书，负责各地治安和首府拉萨的卫戍。行政系统各地设第巴（喋巴）等官，"有管理地方，教养百姓之责"。地方官员的人选由噶伦讨论，但任命权在达赖喇嘛和驻藏大臣。官员的"革除治罪"，必须呈请达赖喇嘛和驻藏大臣指示。宗教系统即各寺院堪布（总管），选拔任命权仍归达赖喇嘛。

C、关于达赖喇嘛（第六、九、十、十一、十二条）。达赖喇嘛享有对全藏人民、财政的支配权和赋役征收权。凡地方上减免差徭、动用乌拉（差役）和财政支出必须报经达赖喇嘛同意。哈拉乌苏（那曲）、阿里克（阿里）作为军事特区划为达赖喇嘛直辖。达赖喇嘛保留旧有的卓呢尔、商卓特巴、曾本、随本

等属官系统。

D、清廷和驻藏大臣（第八、十三条）。西藏的高级军政大员，由清廷任免。四名噶伦和五名代本“遇有缺出，驻藏大臣商同达赖喇嘛拣选应放之人，请旨补放，仍报部一并颁给敕书”。如果因罪革除，“亦由达赖喇嘛会同驻藏大臣参奏”。为加强驻藏大臣的力量，将原隶藏王的达木蒙古部落按八旗模式改编，“俱归驻藏大臣统辖”[107]。

这份法律性质的文件，是清廷关于西藏地区的最早的行政立法文件，它最重要的意义在于废除了藏王体制，加强了清廷及驻藏大臣对西藏事务的管理，国家权力已经涉及到重要官员任免权、军队管辖权和司法权等主权重要领域，可以说初步确立了西藏达赖喇嘛和驻藏大臣并行的双头政治结构。但文件对达赖喇嘛和驻藏大臣各自的地位、二者的关系及职责权限未做法律上的明确规定，这些有待于四十二年后的《钦定西藏章程》（二十九条）来解决。

有著作认为，章程“正式规定中央政府驻军西藏地方”[108]，似属误植。遍查藏汉文各种版本的《善后章程》，均不涉及驻兵一事[109]。要之，章程是针对藏政内部体制制订的，故不涉及朝廷派兵驻防之事。事实上，章程出台之前，清军已经驻藏，并作为定制确定下来。

关于达赖喇嘛的地位，有著作认为章程“明确规定，凡卫藏重大事务，由驻藏大臣并达赖裁决”[110]。似驻藏大臣地位高于达赖，这也与事实相左。从汉文章程看，共有11处提及达赖与驻藏大臣共同处理藏政，其中9处达赖列名在前，只有两处驻藏大臣列名在前[111]。《西藏图考》则明确说：“（乾隆十五年）始不封汗王、贝子，设四噶布伦分其权，而总于达赖喇嘛，以全藏地与之”[112]。另据藏文史料，乾隆曾口谕，“自此一切政教宜由喇嘛理之”，在拉萨公布善后章程十三条的大会上，钦差官员曾颁令：“一切僧俗须知：持金刚达赖喇嘛为雪域藏地唯一怙主，大皇帝为宏扬佛教和一切众生安宁，如往昔第五世达赖喇嘛时期一样，一切授权于持金刚达赖喇嘛”[113]。东嘎洛桑赤列甚至认为乾隆曾明确对二世章嘉活佛讲过“将西藏地方的权力交付达赖喇嘛，另派一位钦差大臣辅佐达赖喇嘛，重大事项由达赖喇嘛会同钦差大臣酌办”[114]。据此，则达赖喇嘛的实际地位和作用显然高于驻藏大臣。

但是，实行以达赖为首的政教合一制度也有一个问题，那就是如何处理新达赖由转世到亲政之前的十几年的事实上的权力真空。为此清廷在七世达赖去世时（1757年）又制订了活佛摄政制度。即在新达赖亲政之前，由西藏僧俗公推德高望众之活佛担任摄政，“俾令如达赖喇嘛在日一体掌办喇嘛事务”，目的是“毋令噶隆等擅权滋事”[115]。此后担任摄政的主要是第穆、策墨林、功德林三系统活佛，热振系统也担任过[116]。该制度在1781年又略作修正，即达赖亲政以后，也可由摄政活佛辅佐达赖处理政教事务，这显然是对达赖的强大权威进行防范和抑制的需要，从而使辅政活佛“为藏内大臣耳目，使达赖喇嘛不至擅权自恣”[117]。

十三条实施以后，西藏总体上是平静的。尤其是准噶尔问题的最终解决使清廷心目中长期存在的扰乱藏政的外在威胁得以消除。对达赖权势过盛的担忧也通过1780年迎请班禅和建立活佛辅政制度大为消解。但潜在的问题并没有解决，体制不完善的弊端再次通过两次与廓尔喀（即尼泊尔，清代也称巴勒布）战争表现出来。

两次藏廓战争（1788年、1791年）是十八世纪后期西藏历史上的重大事件，更被乾隆自翊为“十全武功”之一，因而备受世人关注。有关的资料和研究著述颇多[118]，此处对其始未不作赘述，只着眼其中反映出的问题。

A、对外贸易的管理问题。

藏廓战争最早是由商务纠纷引起的。很早以来，西藏和喜玛拉雅山西北的尼泊尔人（藏人呼为巴勒布，系清朝的藩属部落）就有自发的民间商务往来，“惟西通巴勒布及克什米尔，缠头番民，常川在藏居住，设廛兴贩者最多”；“向来贸易商民，全系巴勒布、克什米尔二种，并无廓尔喀本地之人。藏内一切食用物件，全赖外番”[119]。廓尔喀本是巴勒布以西的一部落，与清廷并无藩属关系。“今巴勒布地方为廓尔喀所并，其人民在藏贸易者，悉称为别蚌子”[120]。这样一来，原来的西藏和巴勒布之间的贸易就成了藏廓贸易。这种贸易始终处于自发状态，虽有矛盾，西藏历届政府并不设法管

理，终于导致由一般的商务纠纷（廓方改铸结算货币，造成新旧货币并存流通的混乱局面，藏方蒙受经济损失）升级为战争，廓方大举攻入后藏。藏廓之间只有习惯边界，且沿边地带无驻防军队，导致西藏沿边的三个宗（县级行政单位）陷落。

B、清廷驻藏军队太少，不足以应付突发事变。藏军来不及动员，且战斗力有限。

C、卫藏封建主利用旧有外交权，与境外势力勾结，如班禅之弟沙玛尔巴就是廓尔喀侵藏的内应。噶伦和地方官员也利用这一权力私与廓方缔结协定，这是一个屈辱的条约，条件非常苛刻。清朝官员没有参与谈判，但可能知道谈判结果，并予以同意[12]，失去原则的官员蒙蔽了中央政府和清朝皇帝，为廓方第二次侵藏埋下了伏笔。

D、班禅活佛系统地位不明。班禅系统实际控有后藏，但由于其与达赖喇嘛、驻藏大臣关系不明，导致后藏处于失控状态，加上沙玛尔巴等人的策应，廓方得以大掠后藏。

E、达赖作为全藏首脑，无控驭全局能力，而驻藏大臣地位偏低，兵单将少，无法控制局势。

针对战争中暴露出的藏政体制的各种弊端，清廷再一次对藏政体制作重大调整和补充完善，其最终结果即《钦定西藏章程》二十九条。

《钦定章程》的宗旨是全面提高驻藏大臣的地位和权力，抑制达赖、班禅两大活佛系统的政教权力，使中央对西藏的主权得以全面落到实处。

《章程》从法律上明确了驻藏大臣、达赖、班禅的地位和权限，确立了驻藏大臣对藏政的领导地位。对外交、边防、军事、行政、官兵俸禄、财政审计、宗教官员任免、关税、外人朝佛、司法、军火生产等事务拥有全权，其他事务上则与达赖、班禅分享权力。达赖、班禅除对低级管理人员、侍卫、小寺院堪布喇嘛的任命外，已无任何独立权力。

名义上驻藏大臣与达赖、班禅地位平等，似乎政教合一的双头政治架构没有改变，但实际上已由原来的达赖为首转换为驻藏大臣为首，达赖系统的政教权力，在政治方面被驻藏大臣分去大半，在宗教方面，也有驻藏大臣、摄政活佛和班禅系统的分享。

至此，经过七十余年的摸索和改革，清廷终于在西藏建立了完善有效的施政体制，创造了西藏模式。这一体制一直持续到清朝灭亡没有大的变更。1845 年驻藏大臣琦善上奏通过了《裁禁商上积弊章程二十八条》，一度强化了这一体制，但不久又通过一系列修改放弃了对商上收支的审核权和巡查边界、校阅营伍、操练藏兵的部分兵权，一定程度上又损害了这一体制。有人认为近代以后驻藏大臣的权力严重下降了，这确是事实。但这不是体制变更的结果，而是大部分大臣素质低劣，无法认真履行职责，加上外患频仍，清朝国力下降，不能给予强有力支持，从而导致藏政每况愈下。应该说与体制无大关系。

概括而言，西藏行政体制有以下几个特点：

A、西藏实行驻藏大臣、达赖、班禅联合执政下的政教合一体制，各级政权中均为僧俗合璧。

B、中央对西藏采取以驻藏大臣为主、理藩院为辅，两大系统分工协作的管理方式。

C、西藏地方实行由驻藏大臣和达赖喇嘛负责的噶厦政府集权的体制，无中央朝廷封地和大量世袭贵族，存在类似内地的县级行政建置[12]。贵族的自治权只保留在豁(庄园)内部[13]。

D、行政资源主要取自贵族，但所有贵族任官均不得世袭。文武官员的铨选、升转、待遇均有严格规定，类似内地。贵族特权被抑制在最低限度内。

E、驻藏大臣有自己的工作班子，其权力支柱是法律授权、驻藏军队和来自清廷的随时支持。

F、宗教权力和世俗权力并行不悖，各级政权中僧官居事实上的主导地位，反映了浓厚的全民宗教社会特征。

---

①⑭吴丰培、曾国庆：《清朝驻藏大臣制度的建立与沿革》，第 4 页；第 7 页。中国藏学出版社，1989 年。

②《清圣祖实录》，康熙四十八年正月己亥条。

③《清圣祖实录》，康熙四十五年十二月丁亥条。

④《清圣祖实录》，康熙五十九年十一月辛巳条。

⑤《清圣祖实录》，康熙五十九年十月庚戌。多喀尔·策仁旺杰：《噶伦传》，周秋有汉译本，第8页。西藏人民出版社，1986年版。夏格巴：《西藏政治史》，汉译本，第119—120页。

⑥⑦见伯戴克《十八世纪前期的中原与西藏》，第110页注及第97页。周秋有中译本，西藏人民出版社，1987年。

⑧《西藏政治史》，第118—119页。康济鼐出身低微，系管辖阿里克地方四五户之小人，但得到拉藏汗赏识，昔为拉藏罕仲意，因准噶尔犯藏，努力坚守阿里有功。“颇罗鼐昔为拉藏罕仲意，准噶尔犯藏，领兵迎敌，被掳，坚心不降”。见《西藏志·事迹》。仲意，藏语，意为秘书官、传事官。另据藏文《颇罗鼐传》颇罗鼐是后藏德雄人，出身于著名的仲都俄家族。他除了是拉藏汗的金字使者外，还在江孜、年区担任过地方官员。准噶尔统治时期也任过伪职。而当时康济鼐已是阿里三围首领。二人合作起兵抗击准噶尔。见该书第四一九章。

⑨《清圣祖实录》，康熙五十九年十月庚戌。阿尔布巴，名多吉吉布，“昔为噶隆，准噶尔犯藏，堵御工布口子有功，封为贝子”。隆布鼐名扎西吉布“昔为噶隆，因策冷敦多布侵藏，同扎尔鼐赴木鲁乌苏迎接大兵，向导有功”。见《西藏志·事迹》。

⑩《清圣祖实录》，康熙六十年二月己未。

⑪《皇朝藩部要略》，卷一七《西藏要略一》；《清史稿》卷五二九《藩部八》。

⑫多喀夏仲·策仁旺杰：《颇罗鼐传》，第206页。

⑬㊹㊼《西藏政治史》，第120页。

⑮《达赖喇嘛传》，第43—44页。人民出版社，1984年版。

⑯《雍正朝满文朱批奏折全译》上，《川陕总督年羹尧等奉旨请康济鼐留任藏条折》；《七世达赖喇嘛传》，第77页。

⑰松筠：《西招图略》，《述事》。载《西招图略·西藏图考》，第8页。西藏人民出版社。1982年版。

⑱㉞㊳㊴《皇朝藩部要略》，卷一七《西藏要略一》。

⑲《西招图略·西藏图考》，第75页。

⑳颇罗鼐的受封时间是雍正二年七月十八日，职务衔是札萨克一等台吉，同时受封赏的还有康济鼐的属下32人。见《雍正朝满文朱批奏折全译》下，1581页，《川陕总督年羹尧奏报晋封颇罗鼐并赏赐有关效力人员折》。

㉑《十八世纪前期的中原与西藏》，第112页。

㉒《雍正朝满文朱批奏折全译》上，《川陕总督年羹尧奏报致罗卜藏丹津咨文底子折》。

㉓（乾隆）《大清会典》《理藩院·典属清吏司·封爵》。

㉔㉘《西藏志》，《事迹》。

㉕㉙伯戴克：《十八世纪前期的中原和西藏》，第100页。

㉖皮德罗·卡拉斯科：《西藏的土地与政体》，陈永国中译本，第81页。

㉗《十八世纪前期的中原与西藏》，第101页译者按。

㉚《清圣祖实录》，康熙六十年二月己未条。

㉛㉜《清世宗实录》，雍正元年三月甲申条。

㉝《清圣祖实录》，康熙六十一年七月壬寅条。

㉟章嘉·若贝多吉：《七世达赖喇嘛传》，汉译本，第101页。

㊱《清世宗实录》，雍正元年三月己亥条。

㊲张永江：《罗卜藏丹津与达赖喇嘛》，《清史研究》，1991年第1期。

㊳《清世宗实录》，雍正二年五月戊辰条。

㊴《雍正朝满文朱批奏折全译》上，《署理大将军事务延信等奏请西藏设第巴总理藏务折》。

㊵《清世宗实录》，雍正三年三月辛丑条。

㊶《清世宗实录》，雍正三年十一月乙未条。

㊷藏文档案，载赵学毅等编：《清代以来中央政府对西藏的治理与活佛转世制度史料汇集》，第23页。

㊸《清世宗实录》，雍正四年十二月甲申条。

㊺㊾《清世宗实录》，雍正五年正月丁巳条。

㊻《十八世纪前期的中原与西藏》，第101页。

㊽《光绪》《大清会典事例》卷977《理藩院》。

㊿此据《西藏政治史》，第121页；《颇罗鼐传》，第264页。《噶伦传》记为七月十八日，误，见12页。

51《噶伦传》，第14页；《西藏政治史》，第122页。

52《颇罗鼐传》，第244页。

53 55《论西藏政教合一制度》，第108—109页；第110页。

54《西藏政治史》，第120—121页：《藏族简史》，第213页。

56《颇罗鼐传》，第248页。

57 58参考《清朝驻藏大臣制度的建立与沿革》，相关部分。

59《噶伦颇罗鼐之奏折》（原件藏文），载《西藏社会历史藏文档 案资料译文集》，第9页。中国藏学出版社，1997年版。

60《噶伦传》，第15页。

61《清世宗实录》，雍正十三年闰四月庚午条。

62《清世宗实录》，雍正十二年七月癸巳条。

63《西藏政治史》，第123页。

64杜齐：《西藏中世纪史》，第146页。李有义、邓锐龄汉译本。

65《清世宗实录》，雍正七年六月辛丑条。

66《清世宗实录》，雍正七年六月丁丑条。

⑰《清世宗实录》，雍正六年十一月己巳。
⑱《清世宗实录》，雍正九年十一月丁丑条。
⑲《十八世纪前期的中原与西藏》，第184页。
⑳贝纳给天主教传道总会的报告，转引自《十八世纪前期的中国与世界》，第205页。
㉑《西藏办事大臣马喇奏谢奏命总理西藏事务折》，《雍正朝满文朱批奏折全译》下，第1811页。
㉒乾隆曾说："国家因西藏地处僻远，特命大臣驻扎其地，所冀得其情伪，控制由我"。见《清高宗实录》，乾隆十五年二月庚辰条。
㉓参见《颇罗鼐传》；《十八世纪前期的中原与西藏》，第230页。
㉔《颇罗鼐传》，第391页。
㉕《十八 世纪前期的中原与西藏》，第286页。
㉖㉗《清高宗实录》，乾隆十一年十二月乙丑条。
㉘此据（乾隆）《理藩院则例》《柔远清吏左司上·封爵》；《西藏志·封爵》。《皇朝藩部要略》记载前后矛盾，卷十七《西藏要略一》记为雍正五年（1727），附录卷三"封爵表"又作雍正六年，伯戴克据认为是1727年，《西藏的贵族与政府》，第152页。考虑到《要略》成书较晚，又系孤证，应以前者为是。
㉙《卫藏通志》，《御制诗文》，第154页。
㉚毕达克：《西藏的贵族与政府1728—1959》，沈卫荣、宋黎明汉译本，第152—153页。
㉛此据《清高宗实录》，乾隆十一年正月甲戌条。《皇朝藩部要略》附《藩部世系表三》作雍正十一年(1733年)，误 。
㉜《西藏办事大臣马喇等奏转颇罗鼐受封谢恩折》；《西藏大臣青保等奏转公朱文玛特尔登谢恩折》，见《雍正朝满文朱批奏折全译》下，第2040页、2175页。
㉝㉞《西藏志·边防》、《西藏志·封爵》。
㉟《颇罗鼐传》，第十至十二章有多处提及。
㊱㊵㊹《西藏的贵族与政府》，第45页。
㊲见《西藏社会历史藏文档案资料译文集》。第9页；《雍正朝满文朱批奏折全译》上，第2690—2708页。
㊶《西藏志·封爵》谓："（雍正）八年封其（颇罗鼐）子长子朱尔吗特策登并其婿那木札尔色不腾即康济鼐之子为台吉……十年封那木扎尔色不腾为辅国公。"
㊷㊺《皇朝藩部要略》，附录卷三。汉译本《西藏的贵族与政府》，第45页"1730年卒"显系印刷错误。
㊸《七世达赖喇嘛传》，第267页。
㊹《西藏的贵族与政府》，第46页。
㊼《清高宗实录》，乾隆十五年五月丙午条。
㊽《十八世纪前期的中原与西藏》，第249—252页。
㊾学术界有这样一种意见，认为"当珠尔墨特那木扎勒对抗中央，阴谋叛乱时，朝廷毫不犹豫地通过驻藏大臣予以铲除"。（车明怀、李学琴编著：《天朝筹藏录》，第12页。西藏人民出版社，1996年版）似乎是清廷授权驻藏大臣谋杀叛逆的。其次，清廷根本不曾料及事变的发生，更不可能事先授权驻藏大臣以处置权。不惟如此，如伯戴克所言，他们是冒着因未得到皇帝许可违抗命令而严厉处理的风险，"自作主张"采取行动的。见《十八世纪前期的中原与西藏》，第260页，当然，事变以后，乾隆帝对两位大臣的忠勇给予了极高的褒奖。
⑩⑩《七世达赖喇嘛传》，第365页。
⑩《清高宗实录》，乾隆十五年十一月丁巳条。《七世达赖喇嘛传》全文收录了这份文件，足见其对西藏是极为重要的。
⑩《清高宗实录》乾隆十五年十一月丁巳，十二月戊戌条。
⑩《清高宗实录》，乾隆十五年十一月甲寅条。
⑩《清高宗实录》，乾隆十五年十二月壬申条。
⑩《清高宗实录》，乾隆十六年二月丁酉条。
⑩此据张其勤辑：《清代藏事辑要》，卷六。《清高宗实录》卷三七七所收只有七条，且较简略，显系该文件的节略。
⑩⑩《天朝筹藏录》，第196页；第198页。
⑩汉文本有《清代藏事辑要》本、《清高宗实录》本，藏文本有《论西藏政教合一制度》附录三、《清代以来中央政府对西藏的治理与活佛转世制度史料汇集》第29—33页。
⑪见汉文《藏事辑要》本，第二、三、四、七、八、十三条。
⑫《西藏图考》，卷之二。
⑬《七世达赖喇嘛传》，第371页。
⑭⑯《论西藏政教合一制度》，第112—113页；第114页。
⑮《清高宗实录》，乾隆二十二年三月壬子条。
⑰《巴勒布纪略》，卷二一，第5页。
⑱相关史料，除常见的《清高宗实录》，还有专题史料《钦定平定巴勒布纪略》等，研究著作中著名的有清人魏源的《圣武记》，近人如庄吉发的《清高宗十全武功研究》等。
⑲⑳《卫藏通志》卷十一《贸易》、卷十五《部落》。
㉑《西藏政治史》第137页说"中国官员"在向皇帝报告前把原始条约中他们盖章的部分删去了，根据是主要谈判代表噶伦多仁的日记。《西藏图考》卷之二《西藏源流考》则说"侍卫（郎）巴忠，将军鄂辉、成德等调停贿和，未交一兵而糜饷百万。"
㉒《卫藏通志》卷十二《条例》中列出了80个行政单位名称。清末西藏共有53个地区和宗。见《西藏的土地与政体》，第93页。
㉓《西藏的土地与政体》，第109页。